

LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS: CONFLICTO Y CONSENSO¹

Simon Gerrard² y Abbe Simpson³

Resumen: La gestión y control de los residuos domésticos e industriales es considerada como un apremiante problema europeo. Este artículo argumenta que es engañoso centrarse exclusivamente en las dimensiones medioambientales del problema y que, esa excesiva dependencia del conocimiento científico y técnico dentro del sistema de gestión de los residuos, conduce a subestimar otros aspectos fundamentales del problema como son los conflictos sociales surgidos en torno a él.

Es importante recordar que los residuos son un derivado de la sociedad moderna y que la localización de instalaciones para el vertido de los residuos, así como el método de almacenamiento utilizado generan controversias cuyas raíces poseen contextos históricos y sociales complejos. Hacer frente a estos conflictos no debe ignorar estas importantes dimensiones sociales. Este artículo presenta un análisis histórico de la oposición social, examina las razones por las que pueden surgir las disputas locales relacionadas con los residuos y presenta las vías para el control de los conflictos. El documento concluye con una consideración de los objetivos generales de la sociedad y cuestiona el papel fundamental del conflicto dentro del debate de los residuos.

Palabras clave: Gestión de residuos, control de riesgos, construcción de consensos

THE SOCIAL CONSTRUCTION OF WASTE MANAGEMENT: CONFLICT AND CONSENSUS

Abstract: The management of industrial and domestic wastes is regarded as a pressing European problem. This paper argues that it is misleading to focus too strongly on the environmental dimensions of the waste problem. Concerns over landfill gas migration, ground and surface water pollution, or cocktails of emissions to the atmosphere from municipal and industrial waste incinerators, may misrepresent the conflicts as a result of an over-reliance on scientific and technical knowledge within the waste management system.

It is important to remember that waste is a by-product of modern society. Moreover, the siting of waste disposal facilities and the method of disposal raise contentious issues the roots of which possess complex historical and social contexts. Addressing these conflicts should not ignore these important societal dimensions. This paper presents an historical analysis of community opposition. It examines the reasons why local waste-related disputes may arise. Ways of managing conflict are presented. The paper concludes with a consideration of the broader objectives of society and questions the fundamental role of conflict in the waste debate.

Key words: Waste management, risk management, consensus building.

¹ Traducido del inglés por Joaquín Bosque Sendra, Sergio Franco Maass y Ma. Jesús Salado García

² Centre for Environmental and Risk Management. School of Environmental Sciences, University of East Anglia. Tel: (01603) 593173. Fax: (01603) 507719. Email: S.Gerrard@uk.ac.uea

³ Centre for Environmental and Risk Management. School of Environmental Sciences, University of East Anglia. Tel: (01603) 592696. Fax: (01603) 507719. Email: A.Simpson@uk.ac.uea

INTRODUCCIÓN

Las limitaciones del conocimiento científico como medio para la definición de políticas sociales y medioambientales han sido ampliamente reconocidas (Winne, 1992; Beck, 1992). El dominio de enfoques metodológicamente estandarizados para la resolución de problemas, incluyendo aquellos involucrados en la evaluación del peligro y del riesgo, se encuentra sujeto a una creciente presión para generar resultados significativos acerca de sistemas ambientales complejos que puedan ser incorporados en el proceso de definición de políticas. Estas técnicas están siendo llevadas al límite de su capacidad y en ciertos casos más allá.

"Aún los problemas técnicos que pueden resolverse con métodos estandarizados, existen en el contexto de intereses e interpretaciones conflictivas, poderes establecidos y segmentos de población excluidos - todo lo cual inevitablemente limita el enfoque y la aceptabilidad de las soluciones puramente técnicas." (Forester 1982: 67).

El reciente debate político en los Estados Unidos, referente a la reautorización de uno de una de las partes más significativas de su legislación sobre gestión de residuos testimonia la amplitud e intensidad del conflicto social generado por esta cuestión, bien sea por la contaminación del medio ambiente a partir de fuentes históricas, de instalaciones existentes o por la amenaza de futura contaminación proveniente de instalaciones propuestas. Frank Lautenberg, presidente del Senate Superfund Committee, se estaría refiriendo a cualquiera de las recientes controversias sobre la gestión de residuos cuando dijo:

"[La] cuestión básica: nadie es feliz. Las empresas se quejan de que las tarifas legales les están matando. Los ambientalistas se quejan de que el proceso completo consu-

me mucho tiempo y algunas veces no se consiguen resultados relevantes. Los grupos de ciudadanos están descontentos, la [US]EPA está frustrada y nadie en el Congreso lo está pasando muy bien tampoco." (HMCRI 1994: 6).

Aunque los abogados y otros miembros de la profesión legal podrían desechar muy rápidamente esta suposición radical acerca de la amplitud del descontento, es posible decir que para la mayoría de los grupos interesados, ningún progreso es suficientemente rápido ni suficientemente estable para durar un tiempo razonable.

Un aspecto fundamental de la cuestión sobre la gestión de los residuos es el vasto conjunto de grupos interesados y la diversidad de sus opiniones. Mientras que el espectro de actitudes y percepciones podría parecer muy atractivo para el investigador, resulta desalentador para quien toma las decisiones y cuyos dilemas se intensifican por la falta de evidencias científicas claras en las cuales basar muchas de sus decisiones. A este respecto Wynne (1987) apunta la pregunta que ha permanecido como punto de atención para muchos de los involucrados en los debates para la definición de políticas modernas de gestión de residuos:

"Qué, si algo dará a la apertura un sentido de orden y dirección, si nos vamos a liberar a nosotros mismos del admitidamente nocivo asidero ideológico de la racionalidad convencional y del determinismo tecnológico." (Wynne 1987:429-430)

ESTABLECIENDO EL ESCENARIO: FORMAS DE CONOCIMIENTO EN COMPETENCIA

El consenso científico y técnico acerca de la naturaleza y extensión de la generación de residuos, del diseño y operación de instalaciones para su gestión y del

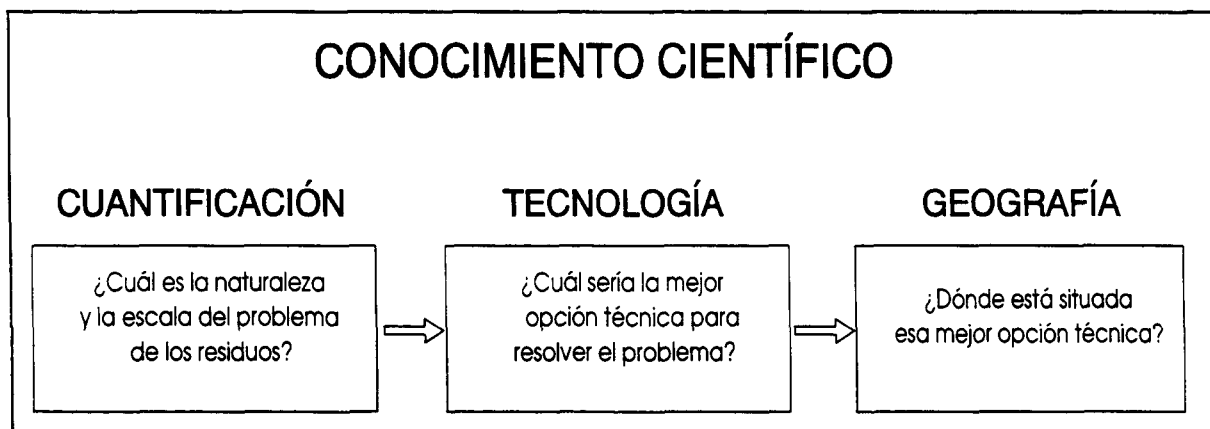


Figura 1. Conceptualización del conocimiento "científico"

número óptimo y la localización de dichas instalaciones, se enfrenta a la severa prueba de un número cada vez mayor de observadores escépticos. Al mismo tiempo, y tal vez como consecuencia de ello, se está desarrollando rápidamente, entre los grupos interesados, un conocimiento común, alternativo y crecientemente competitivo, basado más en lo social que en lo técnico.

Giddens (1993) sugiere que el conocimiento es una forma de consenso mutuo. Las distintas percepciones acerca de la naturaleza precisa del problema de los residuos son casi tan abundantes como el número de comunidades y grupos de interés existentes. Además estas percepciones están cambiando continuamente en la medida en que los grupos recogen nuevos conocimientos y experiencias. De forma similar, el conocimiento científico es dinámico, reevaluándose y desarrollándose continuamente a sí mismo. Consecuentemente, existe una amplia variedad de formas dinámicas de conocimiento sobre la gestión de los residuos. Para los propósitos de la presente discusión, las complejas y diversas concepciones sobre la gestión de residuos se han reducido a dos tipos básicos de conocimiento ("científico" y "de la población"), tal como se muestra en las figuras 1 y 2. Aunque se admite que esto es

una aproximación, tal simplificación vale la pena dado que sirve para clarificar los rasgos centrales del debate.

EL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO

La figura 1 ilustra el uso establecido del conocimiento científico y técnico en el sistema de gestión de residuos. Se inicia con la cuantificación del problema, lo que puede involucrar la identificación y priorización de peligros y riesgos y cuya cuestión central propuesta es "¿Cuál es la naturaleza y la escala del problema de los residuos?". Un hecho revelador del estado actual del sistema europeo de gestión de residuos es que esta pregunta raramente puede contestarse con precisión. Con la finalidad de lograr mayores avances en esta cuestión, se recurre al juicio de los expertos y al planteamiento de predicciones sobre el estado futuro que permitan delimitar las incertidumbres.

Una vez que se ha perfilado el marco general del problema de los residuos, el debate se encamina a examinar la forma en que puede manejarse. En el Reino Unido esta cuestión se responde cada vez más mediante las nuevas industrias privatizadas para la gestión de residuos y se cubre con un manto de confidencialidad. Para

decidir sobre qué opción técnica será adoptada se realizan, bajo el título de evaluación del riesgo, estimaciones de los probables impactos sanitarios y ambientales. Por lo tanto, la imagen dentro de ese marco, aparece más reconocible, al menos para la industria - ¿qué va a ser, un vertedero de residuos o una incineradora?.

Finalmente, la pregunta del millón de dólares (literalmente hablando). ¿Dónde se localizará esa solución técnica?. El boceto sobre el vertedero o la incineradora se colorea, preparándolo para su comunicación y aprobación por las autoridades locales y la comunidad en cuestión. Es a partir de esta tradición del proceso de toma de decisiones en la gestión de residuos que se desarrolla el resto del artículo.

EL CONOCIMIENTO DE LA POBLACIÓN: LAS TRES FASES DE LA OPOSICIÓN

En contraste con las autoridades tradicionalmente involucradas en la toma de decisiones sobre la gestión de los residuos, los grupos de oposición se caracterizan por su cuestionamiento, en primer lugar, de los procesos y las necesidades que dan origen al problema de los residuos (ver figura 2). La oposición de la población tanto a la contaminación histórica como a la originada por las instalaciones existentes y propuestas, ha crecido continuamente a través de los últimos 15 años. Proponemos dividir y caracterizar esa creciente oposición en tres fases. Éstas se describen a continuación y se muestran en la figura 2, en donde se esquematiza la forma en que estas tres fases se combinan en un conocimiento alternativo, en la actualidad en conflicto con el conocimiento científico establecido.

Fase 1: La Oposición Geográfica - No en mi patio trasero (Not In My Back Yard - NIMBY). La caracterización original de la oposición pública, frecuentemente surgida una vez que se definían las cuestiones de localización, era geográfica. Esta protesta, expresada en las siglas NIMBY fue considerada por los promotores y en algunos casos por las autoridades locales, como egoísta, propio de mentes estrechas y una molestia inevitable. A lo largo del tiempo ha quedado claro, dentro de la literatura de riesgos y planeamiento, que las actitudes NIMBY representaban más que esto (Kemp, 1985; O'Riordan *et al*, 1988). Se hizo evidente que el foro tradicional de debate público era incapaz de tratar adecuadamente los aspectos no científicos referentes a la toma de decisiones de la gestión de residuos, a pesar del hecho de que muchas de las cuestiones tratadas por los participantes tenían una alta carga de sentido "común".

La respuesta de la industria de gestión de residuos al síndrome NIMBY ha sido doble. Al principio se hicieron intentos de relocalizar las instalaciones en ubicaciones alternativas, y cuando esto falló se iniciaron ejercicios de relaciones públicas, basados principalmente en estrategias unidireccionales de comunicación del riesgo, para educar e informar al público acerca de los aspectos científicos y técnicos de las propuestas. Pese a que con el paso del tiempo estos ejercicios responden más a las necesidades públicas, la mayoría de los esfuerzos de comunicación siguen relacionados con el apaciguamiento de las ansiedades irracionales (percibidas) referentes a las instalaciones de gestión propuestas.

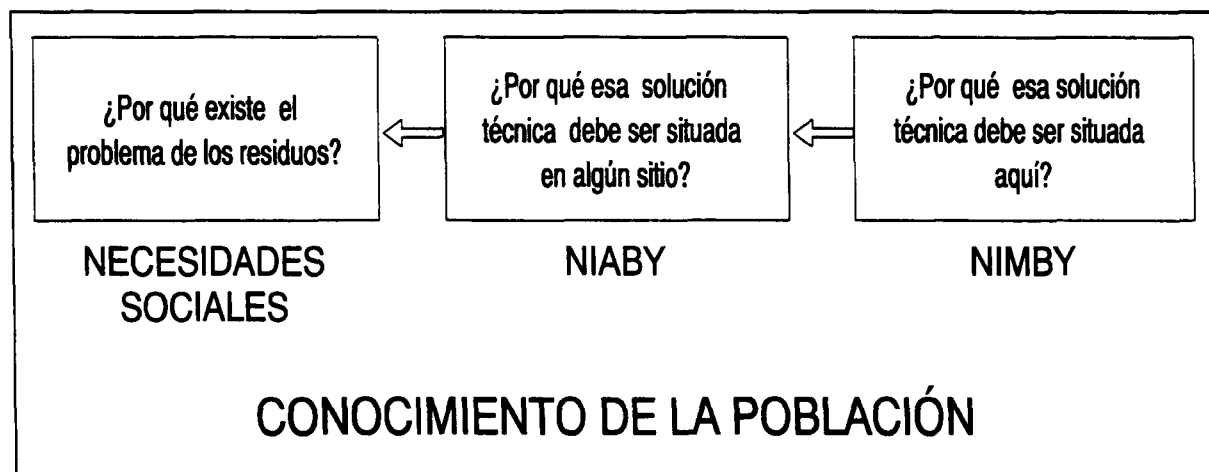


Figura 2. Conceptualización del conocimiento "de la población"

Fase 2: La Oposición Tecnológica
- No en el patio trasero de nadie (Not In Anybody's Back Yard - NIABY). En la medida en que los grupos de oposición a las instalaciones de gestión de los residuos han crecido en número, también ha cambiado la naturaleza de su oposición. A la estrategia industrial de moverse de una comunidad a la siguiente, se ha respondido mediante la oposición a los proyectos con base en consideraciones *técnicas* más que *geográficas*. Unidos en su campaña contra la industria de gestión de residuos, no era ya apropiado ser catalogados como NIMBY. En el Reino Unido el catalizador fundamental en el surgimiento de una oposición más coordinada a las tecnologías de gestión de residuos ha sido la aparición de las Colectivos Contra los Tóxicos (Communities Against Toxics-CAT).

Los CAT se desarrollaron a partir de la conferencia organizada por Greenpeace británica hacia 1990. Dicha conferencia reunió a los colectivos en campaña contra un amplio grupo de fuentes de contaminación ambiental, incluyendo vertederos de residuos, incineración terrestre y marina, importación, transporte y reprocesado de residuos y descargas de aguas residuales y

residuos industriales en aguas continentales y ambientes marinos. Asistieron más de 200 delegados representando cerca de 20 campañas en el Reino Unido e Irlanda, sindicatos y autoridades locales, así como un miembro del parlamento (Wildinski, 1991). Cuatro años después, los CAT emergieron como una red nacional que busca ayudar a los grupos locales en las nuevas campañas, romper su aislamiento, promover el intercambio de información, ideas y experiencias y coordinar las actividades nacionales. La red cuenta en la actualidad con cerca de 75 grupos nacionales afiliados.

El desarrollo de la red CAT ha jugado un papel significativo en el cambio de actitud de la oposición basado en la dimensión geográfica, No En Mi Patio Trasero (NIMBY), hacia una postura más basada en lo técnico, No En El Patio Trasero de Nadie (NIABY). En la medida en que los grupos locales han interactuado se ha generado un nuevo consenso alrededor de la cuestión: "¿Por qué esta solución técnica tiene que localizarse en algún sitio?".

Fase 3: La Oposición Moral - La cuestión de las necesidades sociales. Una vez que los grupos locales bajo la cobertura de los CAT han intercambiado ideas e información, el punto central del debate está evolucionando hacia la gestión de residuos particularmente molestos (tales como la campaña en marcha contra la producción industrial de compuestos clorados). Esto es, en parte, una decisión pragmática. Una campaña global contra todas las cuestiones referentes al problema de los residuos implicaría un esfuerzo desproporcionado y carecería de un centro definido de atención. También refleja el reconocimiento de que el problema de los residuos es producto de la sociedad moderna. Igualmente han sido planteadas cuestiones de interés social, como la necesidad de distintas tecnologías de gestión de los residuos. Éstas han incluido una reevaluación de las suposiciones básicas que incluyen, en primera instancia, el *por qué* los residuos son generados. En este sentido el problema posee una dimensión claramente social, que ha sido pasada por alto por el conocimiento científico establecido en su formulación inicial del problema de los residuos. Esta oposición desafía, desde un punto de partida moral, las bases para el crecimiento económico a través de la producción industrial. Los recientes debates acerca del futuro sostenible han dejado este aspecto en un plano destacado.

LLENANDO EL VACÍO: LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS

En el Reino Unido las audiencias o debates públicos han sido el punto de encuentro tradicional entre las dos formas de conocimiento (ver figura 4). Existe una incipiente literatura que se refiere a las limitaciones de la consulta pública y mucho se ha escrito en lo concerniente a su papel crecientemente legitimador (Forester, 1982;

Kemp, 1990; Renn, 1991). Parece que este foro tradicional para la toma de decisiones está fracasando, en parte como resultado de una creciente desconfianza de la población en la ciencia y del escepticismo acerca de la habilidad de los que toman las decisiones para llegar a un resultado justificable. Actualmente, las audiencias públicas no son ya un lugar para hacer converger los dos tipos de conocimiento: se dan demasiado tarde en el proceso de toma de decisiones y están dominadas por aspectos científicos y técnicos de los que la población desconfía.

El patrón de los acontecimientos que están sucediendo recientemente pareciera indicar que los procesos tradicionales de consulta estuvieran ganando un papel crecientemente legitimador. Sin embargo, este papel está llegando a ser cada vez más obsoleto. En cierto sentido estos eventos de consulta para el público tienen un aire de *ilegitimidad* percibida. Los "*¿Por qué?*" fundamentales, para los que las comunidades locales están demandando respuestas, son pasados por alto y en su lugar se establecen debates sobre cuestiones poco relevantes. Por ejemplo, a pesar de los considerables esfuerzos que se han realizado en la reciente consulta pública en el nordeste de Inglaterra, donde se discutieron tres propuestas de incineradoras de alta temperatura, no se llegó a ningún acuerdo entre los interesados referente al nivel del incremento de residuos industriales en la región. En este caso el "*Qué*" (*Cuál es la escala del problema de los residuos*) permaneció sin contestar. A pesar de los esfuerzos de las comunidades locales, nunca se discutieron cuestiones como el por qué de la existencia del problema -a saber, la sobreproducción industrial asociada a procesos derrochadores y a una pobre gestión-. Unido a esto se encuentra el hecho de que la *necesidad* (de la existencia de las instalaciones) no se considera un asunto funda-

mental en el planeamiento y es prácticamente seguro que los *por qué*s generales serán relegados dentro del presente sistema a un plano secundario. Si los esfuerzos por abordar los *por qué*s (de la población) coincidieran con aquellos referentes a responder a los *qué*s (científicos), el debate podría reformularse, ganando mayor legitimidad y sería por tanto de más fácil solución.

Sin embargo, no debería menospreciarse el papel emergente de los grupos sociales en la audiencia pública. A través de sus esfuerzos interconectados, un conjunto de expertos simpatizantes, que frecuentemente existen dentro de los grupos sociales de oposición, han sido capaces de desafiar científica y técnicamente a la jerarquía establecida. Así, a partir de exponer las suposiciones inadecuadas de las evaluaciones de riesgos y proporcionando interpretaciones alternativas de los análisis de datos de los expertos, el balance del poder se ha equilibrado en parte. A pesar de que los costes de estos ejercicios está paralizando frecuentemente a los grupos locales, muchos de ellos han obtenido fondos sustanciales a través de la organización de eventos imaginativos y creativos que sirven para unir los grupos entre sí y fortalecer las resoluciones. Desafortunadamente, un efecto de la mayor cohesión de los grupos es el arraigamiento de posiciones (adversarias) durante las consultas, con líneas de combate claramente dibujadas y con el "enemigo" firmemente colocado en ambos bandos. No es de extrañar que las audiencias públicas parezcan producir ganadores y perdedores.

CAUSAS DE CONFLICTO: CONTROL Y PERCEPCIÓN DEL RIESGO

Los conflictos locales relacionados con los residuos se conducen frecuentemen-

te en el lenguaje del riesgo. A pesar de que es un campo de investigación en estado relativamente embrionario, no hay duda de que el control del riesgo tiene el potencial de ofrecer alguna apariencia de orden en las dos formas de conocimiento en competencia en los debates actuales sobre residuos. Tal vez es esta esperanza la que ha llevado al riesgo a su posición prominente actual dentro de las discusiones políticas en los Estados Unidos y el Reino Unido. La figura 3 ilustra los principales componentes del control del riesgo (según Soby *et al.*, 1993).

El ciclo se inicia con la identificación del problema y la priorización inicial (definición de la peligrosidad) y se mueve en sentido de las manecillas del reloj hacia una evaluación más sistemática y cuantitativa (a veces probabilística) de los riesgos. Convencionalmente se acepta que una vez que se ha emprendido la evaluación del riesgo, el debate se ensancha para abarcar preocupaciones "más blandas", a falta de una mejor expresión. Por consiguiente, la caracterización del riesgo determina el nivel de significación del riesgo (Royal Society, 1992), y esto podría incluir la consideración, por ejemplo, de cuestiones económicas, políticas, sociales y culturales, con el objetivo de alcanzar una decisión administrativa, la cual debe ser implementada e, idealmente, evaluada formal o informalmente. Su evaluación podrá revelar peligros que previamente no fueron anticipados y así el ciclo se reinicia.

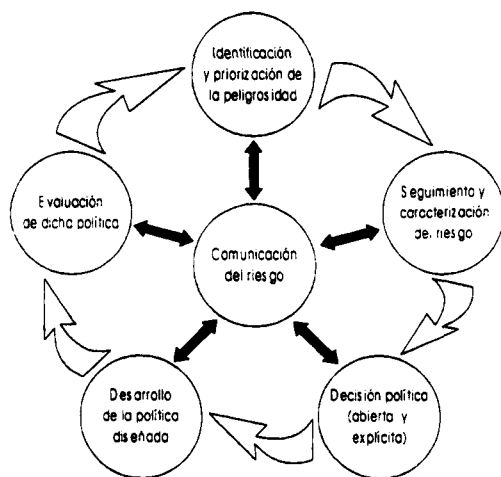


Figura 3. El ciclo de gestión del riesgo

Un elemento crucial para el éxito en el control del riesgo es la comunicación del riesgo. Esto significa reforzar la participación del público (y de otros sectores interesados), no en forma de los mensajes unidireccionales (de los "expertos" hacia el público), que se han convertido en sinónimos del término "comunicación del riesgo". De acuerdo con el ciclo, deben buscarse los intereses y juicios de los grupos involucrados para recabar ideas y para mejorar la efectividad y aceptabilidad del proceso. En este sentido la comunicación del riesgo es persuasiva.

Así el ciclo progresa a través del tiempo, caracterizado por su naturaleza interactiva y por su apertura. El ciclo puede responder a los cambios en las innovaciones tecnológicas, la legislación, el clima económico y la actitud de la opinión pública. De esta manera el control del riesgo puede actuar como un mecanismo de equilibrio que asegura la localización óptima de los recursos de la sociedad. Por supuesto que cualquier óptimo debe anclarse firmemente en los valores de la sociedad. Un método para lograr este statu quo se discute más adelante.

Una dificultad para el control del riesgo es su naturaleza multi-dimensional. El riesgo puede tener dimensiones físicas, psicológicas, sociales (culturales), políticas, éticas y económicas (Soby *et al.*, 1994). La evaluación de y la importancia asignada a cada una de estas diversas dimensiones, dentro de contextos diferentes, afectan a la aceptabilidad del riesgo. Las teorías sobre la percepción del riesgo lo describen desde estas múltiples perspectivas y ofrecen explicaciones como el por qué la gente podría reaccionar de manera diferente a los riesgos generados por actividades, productos, sustancias y tecnologías idénticas. El hecho de que los individuos y los grupos juzguen de manera diferente los riesgos es una causa del conflicto medioambiental dentro del debate de los residuos. Estas percepciones son fundamentales para el desarrollo de las formas de conocimiento en competencia descritas con anterioridad.

Las percepciones se ven influidas por otros factores como la justicia y la confianza. La primera es una cuestión importante en relación a la tolerancia o no de una tecnología relacionada con el riesgo. Tiene una distribución y una dimensión social y se refiere a la distribución de los riesgos y de los beneficios: quién cosecha los beneficios y quién enfrenta los riesgos. La justicia también puede referirse a la equidad social, esto es, ciertos subgrupos de la sociedad (tal vez en desventaja) soportan cargas desproporcionadas. Esta ha sido una cuestión particularmente importante en referencia a la gestión de residuos en los Estados Unidos (ver, por ejemplo, Zimmerman, 1993); el régimen Clinton/Browner ha introducido nuevas leyes para combatir las desigualdades sociales percibidas. Se ha estigmatizado el hecho de que algunas comunidades carguen con los riesgos desfavorables y las cargas ambientales (Slovic *et al.*, 1991).

La confianza ha emergido también como un rasgo importante relacionado con la percepción del riesgo. Los conflictos relacionados con los riesgos están frecuentemente caracterizados por la desconfianza que impregna el debate. El desacuerdo entre los científicos "expertos", las falsas promesas de la ciencia, la percepción de encubrimientos y la toma de decisiones a puertas cerradas, se combinan para promover una falta de confianza entre la población.

En la conclusión de un artículo en el que contrastaban las percepciones del público y las de los expertos, en relación a los "basureros" de residuos nucleares de alta actividad, se afirma:

"Abordar la cuestión de la confianza del público así como de la percepción de riesgos requerirá una mayor comprensión de los gestores de residuos y de las instituciones, así como de las actitudes y percepciones del público." (Flynn et al. 1993: 648)

Esta afirmación podría aplicarse igualmente a los vertederos de residuos no radiactivos. La responsabilidad de los gestores de riesgos (bien como fuentes de información de riesgos o como guardianes de la salud pública) y la percepción de la competencia y confiabilidad de las instituciones gestoras de residuos, son factores cruciales en la determinación pública de la tolerabilidad del riesgo.

HACIA ADELANTE: PARTICIPACIÓN Y AUTORIZACIÓN

La participación en el control del riesgo, tal como se defiende en el ciclo de control del riesgo (figura 3), es un camino para construir la verdad a través de la autorización. La participación permite a las comunidades aplicar sus juicios referentes a los riesgos y tener sus intereses total y

apropiadamente encauzados. Esto incrementa la confianza mediante la implicación de la comunidad en la toma de decisiones (facilitada por la apertura del proceso), en lugar de retener esta facultad dentro de los grupos tradicionales (las autoridades locales y la industria) (Slovic, 1993). La creciente apertura de los procedimientos debería permitir a cualquier grupo interesado revisar las decisiones para ver si sus intereses fueron considerados. Mejorar la transparencia de la toma de decisiones puede no ser tan sencillo dado que en el presente los individuos no tienen muy claros los mecanismos seguidos para la toma de decisiones dentro de los grandes organismos públicos. Una manera para enfrentar este problema es fomentar un tipo de participación que asegure que las decisiones tomadas en representación de una población afectada incluyen ideas y opiniones de esa población y que se consideren tantos participantes como sea posible dentro de una eventual resolución.

El hacer más aceptables los procedimientos de toma de decisión a través de la participación, ha sido reconocido como un imperativo por la Comisión de Comunidades Europeas (CCE). Esta participación se busca también a nivel de planeamiento local con la adopción de la Agenda Local 21. La CCE ha emitido recientemente un programa de política y acción para el medio ambiente relacionado con el desarrollo sostenible (CEM, 1992, 23-final). En el volumen II de dicho documento se enfatiza la importancia de la participación social para alcanzar un futuro sostenible.

"Dado su derecho a acceder a la información medio ambiental (Directiva 90/313/EEC), debe permitirse al público participar tan plenamente como sea posible en los procesos de toma de decisiones para las autorizaciones de construcción, permisos de operación, licencias de emisión

/descarga, etc.; ellos tienen un interés directo en la calidad de su medio ambiente y, adicionalmente, pueden proveer un estímulo importante para el buen funcionamiento de las compañías de su área..." (CEM, 1992, 23-final - vol.II: 76)

La CCE va aún más lejos al sugerir que la legislación "de arriba hacia abajo" que ha caracterizado a los enfoques de la Comisión para la protección medio ambiental en el pasado, se debe complementar con enfoques "de abajo hacia arriba" que deberían involucrar a todos los grupos económicos y sociales implicados. La CCE espera que la integración de ambos enfoques será complementaria y efectiva (ver Executive Summary, paragraph 34), sin embargo, a menos que se garantice la legitimidad de las diferentes racionalidades y formas de conocimiento, los enfoques "de arriba hacia abajo" y "de abajo hacia arriba" nunca podrían producir resultados complementarios.

Moscovici y Doise (1994) apuntan hacia dos formas distintas de participación. La *participación normalizada*, la más habitual con que se utiliza el juicio de los expertos en las democracias occidentales, y que tiene una organización jerárquica "de arriba hacia abajo". En esta forma, las jerarquías establecidas determinan los procedimientos regidos por un conjunto de reglas a través de las cuales se debe alcanzar el consenso. El desarrollo del consenso se manipula para evitar el conflicto, utilizando la preservación del *esprit de corps* dentro de las estructuras del comité como objetivo principal para alcanzar el consenso. Aquí el desacuerdo y la discordia permanecen bien escondidos. En los Estados Unidos los enfoques "de arriba hacia abajo" están bien establecidos en la legislación que permite el acceso del público a la información y al proceso de toma de decisiones. El Acta de Planeamiento de Emer-

gencias y el Derecho de la Comunidad a Conocer (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act) es probablemente, el artículo legislativo más amplio de este tipo en todo el mundo. A pesar de esto, la inquietud del público aún persiste y las demandas actuales de justicia social dejan atrás las demandas de justicia ambiental, mostrando cómo los problemas relacionados con los residuos están siendo reformulados (Williams, 1993). En este contexto se da un matrimonio infeliz entre la organización "de arriba hacia abajo" y la participación del público.

Existe, en contraste, una *participación consensual*. Ésta se desarrolla de tal manera que mantiene un equilibrio entre los individuos, sin conferir ventaja a mayorías o minorías. Las limitaciones externas al proceso son mínimas y permite airear plenamente todos los intereses y prejuicios. A través de este proceso:

"Por consiguiente el individuo emerge del dominio cerrado de su poder individual y entra en el poder colectivo de participar en la elección de alternativas, en la formación de un consenso que hace suyo y del cual asume las consecuencias." (Moscovici y Doise 1994: 60).

El punto decisivo entre las formas de participación normalizada y consensual es que, en la primera, el balance de poder, en relación a los procedimientos y a las cuestiones sustantivas, se desequilibra a favor de las autoridades. Pasar de la participación normalizada a la consensual significa transferir una parte proporcional de dicho poder y es este ajuste lo que supone el mayor obstáculo a la construcción del consenso. Por un lado, la población, relativamente menos poderosa, lucha por lograr una parte justa de influencia en el sistema de toma de decisiones; por otro lado, las administraciones y las organizaciones

empresariales se resisten a repartirla aduciendo como pretexto la confidencialidad comercial, la naturaleza irracional del conocimiento de la población y la complejidad y el coste de establecer un nuevo proceso de toma de decisiones.

LLENANDO EL VACÍO: CONSTRUYENDO CONSENSOS

Proponemos un camino alternativo para romper el punto muerto y enlazar las dos formas de conocimiento descritas con anterioridad. En lugar de la consulta pública, sugerimos una nueva forma de participación llamada construcción de consenso, que es una forma de resolución alternativa de disputas (ADR). Las técnicas ADR son formas establecidas de resolver conflictos medioambientales o de otra naturaleza utilizadas en los Estados Unidos, Australia y, hasta cierto punto, en Nueva Zelanda, frecuentemente como alternativas al litigio. Las ADR se definen vagamente como conjunto de procesos que incluyen la mediación, el arbitraje y la negociación.

Dos estrategias generales emergen a partir de estas técnicas. La primera se refiere a la resolución de conflictos a partir de la mediación y negociación entre las partes interesadas, que se emprende con la intención de encontrar un resultado mutuamente satisfactorio. La segunda, consiste en un proceso menos formal que involucra intercambios de información y de clarificación de cuestiones en situaciones donde tal vez no existe conflicto. Algunos ejercicios de construcción de consenso intentan satisfacer dos principios de la comunicación del riesgo, informar y estar informado. Esta condición, aparentemente simple, depende de enfoques sin prejuicios que demandan una tolerancia, una flexibilidad y una disposición a escuchar considerables. Un resultado exitoso de tal ejercicio podría ser

simplemente una mejora en la comunicación entre las partes y el compartir la información (Blackford, 1992). Esto podría aplicarse en las etapas iniciales del desarrollo de una política de residuos, donde las disputas no están bien desarrolladas o definidas y la postura de las partes no es tan radical como podría ser en una situación de audiencia pública. La construcción de consenso en tales casos está menos enfocada a la resolución de conflictos específicos y hace más énfasis en el desarrollo de la política.

La construcción del consenso y la confianza empiezan durante las etapas más tempranas del proceso de toma de decisiones, como se muestra en la figura 4 (nuestra propuesta alternativa a las figuras 1 y 2). Esto es análogo a la posición de la comunicación del riesgo en el ciclo de control del mismo, flexible y aplicable en cada una de las etapas del proceso. Las múltiples y diversas lecciones a partir de la comunicación del riesgo ilustran la importancia de la información y la educación (de todos los grupos) dentro de una atmósfera positiva, que permita un debate informado y compartir genuinamente el poder. Los primeros intentos de construcción del consenso en el Reino Unido deberían reflejar esto. El dominio de la ciencia en los sistemas de toma de decisiones en el Reino Unido y la falta de validez atribuida a los juicios no positivistas están tan profundamente arraigados en la tradición, tan institucionalizados, que no pueden ser alterados radicalmente de la noche a la mañana.

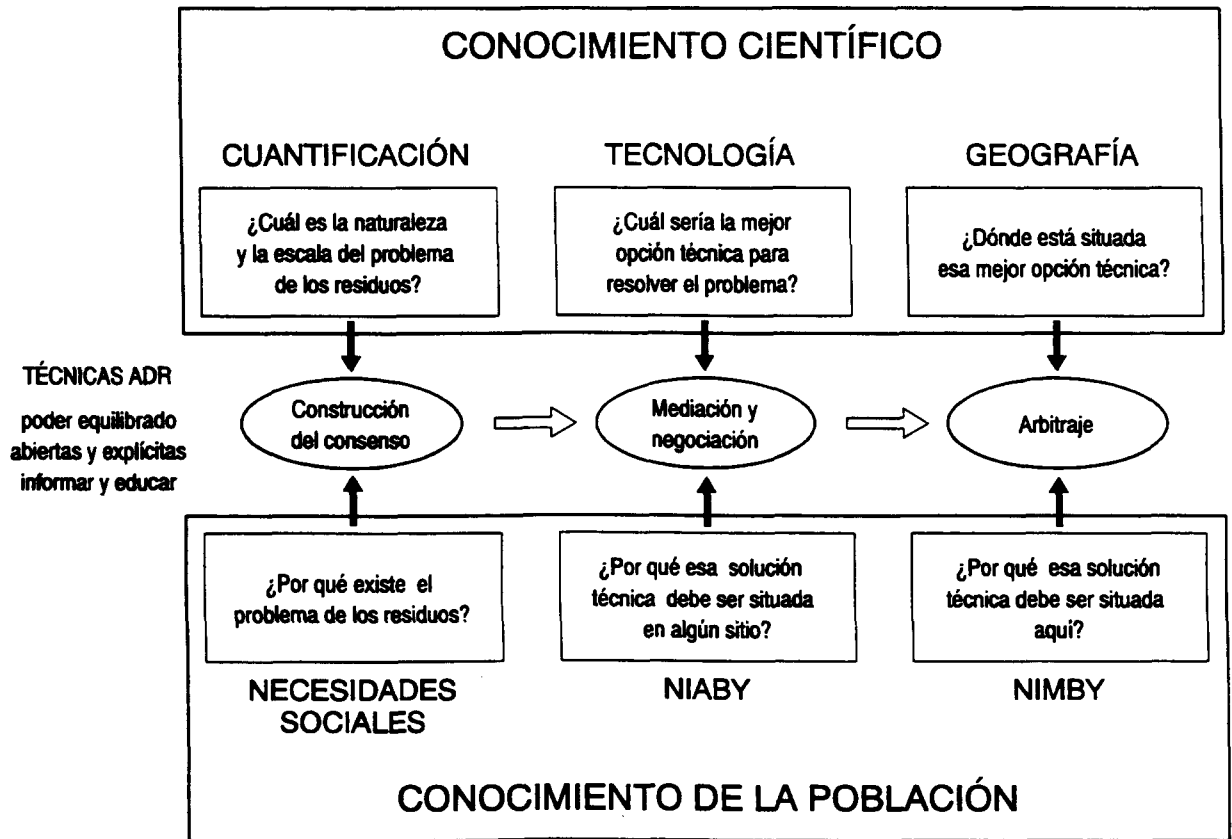


Figura 4. Propuesta de interacción entre los conocimientos "científico" y "de la población"

Teniendo en cuenta todo esto, la construcción de consenso podría desarrollarse más favorablemente dentro de los sistemas judicial y administrativo existentes. Con el tiempo las prácticas de construcción de consenso podrían conducir a cambios significativos en la manera en que se toman las decisiones, pero esto solamente ocurrirá gradualmente. Será importante para este movimiento creciente cambiar hacia una participación consensual, más que a reforzar la participación normalizada.

Con respecto a la gestión de residuos la transición de la participación normalizada hacia la participación consensual requerirá una estrategia flexible para satisfacer las demandas de cada contexto, que difieren dentro de cada autoridad local. Tal estrategia podría tomar la forma de una

serie de etapas inteligentes tal como se muestra en el cuadro 1. El objetivo fundamental de tal estrategia sería hacer participar activamente a los grupos interesados y al público en general en el proceso de definición de políticas en sus etapas tempranas, más que esperar hasta que las decisiones hayan sido tomadas.

El único camino mediante el cual podría introducirse la construcción del consenso en el Reino Unido sería la adopción de una evolución inteligente por etapas. Romper las barreras existentes entre los grupos requerirá tiempo, esfuerzo y mano izquierda. Creemos, sin embargo, que existe un papel potencial de liderazgo para las técnicas ADR en la elaboración de las políticas del próximo siglo.

Cuadro 1.
Desarrollo Gradual Hacia la Construcción del Consenso para la gestión de Residuos Locales

Etapa	Descripción	Estilo
Informe general en el proceso de consulta	La autoridad local adopta asesores independientes en su proceso de consulta	Normalizado
Identificación y organización de grupos de intereses	Identificación independiente y categorización de los grupos de intereses para asegurarse que la muestra representativa de puntos de vista sea manejable. Esto es de importancia fundamental dado lo limitado del tiempo de ejecución del ejercicio de consulta	Aún en gran parte normalizado
Organización de reuniones individuales con cada grupo de intereses expresa sus opiniones	Los asesores independientes ayudan en la preparación de "casos" de los sectores interesados que puedan ser utilizados en reuniones subsecuentes. El uso de técnicas de ayuda de decisión multicriterio puede ayudar a los grupos a estructurar sus opiniones y a experimentar con distintos escenarios de gestión de residuos, para visualizar el cambio en las variables clave cuando se alteran diferentes aspectos. Esto puede ayudar a los grupos a determinar los rasgos clave que son importantes para ellos y a entender más claramente las interacciones de dichos rasgos con otros. Cada grupo es animado a construir su propio sistema de gestión de residuos haciéndolos comparables entre sí	El uso de herramientas estructuradas puede normalizar el proceso y ayuda en comparaciones posteriores
Organización de seminarios y debates donde se expresan e intercambian opiniones	Compartir las opiniones es un componente crucial para la consulta efectiva. El orden del día de las reuniones puede ser tan estructurado o tan abierto como se desee pero, en cualquier caso, las intenciones y objetivos (las reglas) de las reuniones deben ser claras. Es vital contar con un coordinador neutral que organice, supervise y facilite la reunión	Más consensual aunque se aplican reglas normalizadas. Al menos todos los grupos están de acuerdo con las reglas
Organización de ejercicios de construcción de consensos incluyendo mecanismos de simplificación	Esto implica la integración de opiniones de todos los grupos interesados. Las reuniones están encaminadas a permitir la discusión abierta de puntos de vista opuestos en una atmósfera positiva y constructiva. Al final de las reuniones el moderador registra, en un documento sumario, el estado que las discusiones han alcanzado y a partir del cual se pedirá a los participantes iniciar futuras sesiones. El resultado último es un documento de consenso que es firmado por todas las partes y que puede utilizarse como base para la elaboración de planes de gestión de residuos	Mayormente una opción consensual aunque aún puede sufrir influencias de la dinámica del grupo

Entonces ¿por qué, si la construcción de consenso ofrece tantas ventajas, no existe un clamor unánime para adoptarla?. Primeramente porque se trata de una técnica nueva, al menos en términos de la elaboración de políticas para la gestión de residuos. En el Reino Unido, la conciencia

acerca de este método es muy baja, pero está creciendo. En el momento de escribir este artículo, un grupo de Diputaciones Provinciales están adoptando estrategias generales de consulta. Queda aún por comprobar si este interés inicial se convertirá en acción y si dicha acción simplemente

reforzará el estilo de participación normalizado ya establecido o si se iniciarán movimientos positivos hacia nuevas formas de participación consensual.

Está claro que existe un conjunto de inconvenientes potenciales a la adopción de nuevos procedimientos de consulta. Aunque la construcción del consenso, tal como se ha descrito, difiere radicalmente del enfoque tradicional del planeamiento y requiere de cierta cantidad de inicial, puede ser potencialmente rentable. Todos los grupos interesados deben estar dispuestos a aportar un cierto grado de apertura y buena disposición para escuchar y cooperar. El resultado final de cualquier ejercicio de formación de consenso no puede ser tan predecible como el logrado con el método tradicional de elaboración de políticas. Inevitablemente la formación del consenso implica una redistribución del poder que puede resultar no deseable para algunas autoridades, sin embargo, en la medida en que los conflictos se desarrollan e intensifican, supuestamente, mayor número de políticos preferirán tal redistribución ante la amenaza de un cambio político cuando se pierden las audiencias públicas.

La introducción de nuevos procedimientos de consulta en el Reino Unido se beneficiará de estrategias bien pensadas y cuidadosamente desarrolladas. La transición de la participación normalizada a la consensual está ocurriendo simultáneamente, si bien lenta y dolorosamente, en muchos ámbitos, incluyendo la gestión de residuos, la construcción de carreteras, la contaminación industrial del agua y el aire, la generación y distribución de energía, la urbanización intraurbana y aún, en cierta medida, la prevención del crimen.

Dicho esto, sería ingenuo asumir que la construcción del consenso puede

proporcionar todas las respuestas al enigma de los residuos. Parece probable que algunos niveles residuales de NIMBY o NIABY existirán aún después de que se emprendan ejercicios más exitosos de construcción de consenso. Sin embargo, si el público siente que desde un principio ha sido involucrado en un intercambio abierto y honesto de ideas es probable que la oposición quede más aislada, partiendo de la base general del apoyo público y político. Aunque todavía lejos de esta situación, si ésta se da, los inspectores pueden verse impresionados por los esfuerzos de los ayuntamientos en alcanzar el consenso y podría generarse un contexto más positivo en el que juzgar las propuestas. Después de todo, si la historia nos enseña algo es que los expertos y los gobiernos necesitan ser abiertos y perceptivos a las fuerzas sociales si pretenden producir una política pública tolerable.

CONCLUSIONES: ¿QUÉ PRETENDEMOS?

Dado el desarrollo de formas de conocimiento alternativas acerca de la gestión de los residuos, no es de sorprender que hayan surgido problemas. El conocimiento científico se ha enfocado a cuestiones relacionadas con el qué, cuál y dónde. El conocimiento comunitario emergente demanda la justificación, pero no una justificación desde una perspectiva exclusivamente científica. Por consiguiente, es en vano el esfuerzo de los profesionales en la gestión de residuos y de los analistas de riesgos para probar que las instalaciones son seguras.

Mientras los enfoques basados en el riesgo han formulado el problema de los residuos en términos del qué, cómo y donde - ¿cual es el problema? ¿cómo puede manejarse? y ¿dónde debe localizarse la solución? - la población, cada vez más

desilusionada, ha empezado a plantear la pregunta por qué - *¿por qué* debe localizarse aquí? *¿por qué* debemos tener esa solución en particular? y *¿por qué* tenemos el problema en primera instancia?. Estas dos líneas de cuestionamiento no son de ninguna manera convergentes. En muchos sentidos se han desarrollado una al margen de la otra, en paralelo, encontrándose solamente en condiciones de conflicto donde han de tomarse las decisiones, las posiciones están arraigadas y abundan los prejuicios. El contexto de estas reuniones está fuertemente inclinado hacia la discusión de cuestiones científicas y técnicas. Las encuestas de planeamiento, aunque diseñadas como foros públicos, no están obligadas a tratar esos porqués. Por lo tanto, las raíces del problema de los residuos, y de la necesidad de una solución tecnológica en particular, nunca son totalmente discutidas.

El control del riesgo es multidisciplinario, abarcando una amplia variedad de temas desde lo técnico y científico hasta lo legal, desde lo psicológico y antropológico hasta lo sociológico, desde lo político hasta lo cultural. La importancia crucial de la integración entre estos aspectos y la necesidad de conservar un sentido de equilibrio entre ellos no debería ser menospreciada. Esta es la razón por la que el control del riesgo ofrece un marco potencial de trabajo, mediante el cual puede encontrarse un cierto nivel de solución. Sin embargo, los gestores del riesgo en el pasado han sido acusados de una excesiva confianza en las evaluaciones técnicas al tiempo que descuidaban los aspectos sociales e institucionales, igualmente importantes en el control del riesgo. En las sociedades democráticas la implementación de una política implica, necesariamente, considerar racionalidades alternativas (que pudieran ser consciente o inconscientemente desechadas) a los enfoques puramente científicos.

En este documento se ha defendido la adopción de un enfoque de construcción de consensos para la gestión de los residuos que abarcaría desde los conflictos de localización y las decisiones acerca de las opciones técnicas hasta la elaboración de políticas fundamentales. La construcción de consensos en el Reino Unido está claramente en sus etapas formativas, hay aún muchas lecciones por aprender y quedan algunas cuestiones fundamentales sin resolver.

En primer lugar, si el proceso de toma de decisiones se hace más aceptable ¿qué pasa con las eventuales *consecuencias* de dichas decisiones?, ¿debería ser nuestra meta reducir el conflicto que rodea al almacenaje de residuos, cualquiera que sea su resultado?, ¿cuáles son las implicaciones nacionales si las decisiones se toman localmente con el apoyo de la comunidad?. Por ejemplo ¿deberíamos estar más preocupados con la reducción del riesgo sanitario global, en cuyo caso sería más apropiada la toma de decisiones centralizada, no participativa y la imposición de estándares estrictos?.

En segundo lugar, ¿cuál es el futuro real para la construcción de consensos en el Reino Unido?. Paradójicamente, los esfuerzos iniciales han sido emprendidos en ayuntamientos con conflictos intensos sobre la disposición de residuos. Si estos fallan y se reportan de manera negativa, ¿podemos esperar que otros ayuntamientos adopten tales enfoques participativos?. Tal vez habría sido más benéfico a largo plazo, aplicar inicialmente la construcción de consensos a situaciones de conflicto menos intensas, antes de que las posiciones estén tan arraigadas. Lo que es más, existe el espectro de la reorganización de los gobiernos locales que tendrá consecuencias indeterminadas para la interrelación entre las autoridades locales y la población.

En tercer término y relacionado con el punto anterior, ¿cuáles son las limitaciones culturales para adoptar las técnicas ADR?. Las experiencias en la construcción del consenso a partir de otras culturas políticas, no son necesariamente aplicables al Reino Unido, que puede ser considerado como más fatalista, tradicional y menos participativo. Solo si los nuevos enfoques facilitan la participación de la población, se podrá modificar esta tendencia.

Solamente cuando estas cuestiones sean abordadas podremos realmente reiniciar el debate de los residuos.

Bibliografía

- BECK, U. (1992): *Risk Society: Towards a New Modernity*, London, Sage.
- BLACKFORD, C. (1992): *A review of environmental mediation: theory and practice*. Information Paper No. 34. Canterbury, N. Z. Center for Resource Management, Lincoln University.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (1992): *Towards Sustainability - A European Community Programme of Policy and Action in relation to the environment and sustainable development*. COM (92) 23 Final-vol. II, CEC Brussels.
- FLYNN, J.; SLOVIC, P. y MERTZ, C. K. (1993): "Decidedly different: expert and public views of risks from a radioactive waste repository", *Risk Analysis*. Vol. 13, No. 6, pp. 643-648.
- FORESTER, J. (1982): "Planning in the face of power", *Journal of the American Planning Association*. No. 48, pp. 67-80.
- GIDDENS, A. (1993): *New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies* (2nd Edition). Polity Press. Cambridge.
- HAZARDOUS MATERIALS CONTROL RESEARCH INSTITUTE. (1994): "Prospects Appear Dim this year for Superfund", *Reauthorization FOCUS*. Vol. 10, No. 5, p. 6.
- KEMP, R. (1985): "Planning Public Hearings and the Politics of Discourse". in Forester, J. (ed.) *Critical Theory and Public Life*. Cambridge Ma. MIT Press, pp. 177-201.
- KEMP, R. (1990): "Why not in my backyard? A radical interpretation of public opposition to the deep disposal of radioactive waste in the United Kingdom", *Environment and Planning*, No. 22, pp. 1239-1258.
- MOSCOVICI, S. y DOISE, W. (1994): *Conflict and Consensus: A General Theory of Collective Decisions*. London. Sage.
- O'RIORDAN, T.; KEMP, R. y PURDUE, M. (1988): *Sizewell B: An Anatomy of the Inquiry*. London. Macmillan.
- RENN, O.; WEBLER, T. y JOHNSON, B. B. (1991): "Public Participation in Hazard Management: The Use of Citizen Panels in the US", *RISK - Issues in Health & Safety*. Vol. 2. pp. 197-226.
- ROYAL SOCIETY (1992): *Risk: Analysis, Perception and Management*. Report of a Royal Society Study Group. London: The Royal Society.
- SLOVIC, P. (1993): "Perceived Risk, Trust, and Democracy (1993)", *Risk Analysis*, Vol. 13, No. 6, pp. 675-682.
- SLOVIC, P.; LAYMAN, M.; KRAUS, N.; FLYNN, J.; CHALMERS, J. y GESELL, G. (1991): "Perceived Risk, Stigma, and Potential Economic Impacts of a High-Level Nuclear Waste Repository in Nevada", *Risk Analysis*, Vol. 11, No. 4, pp. 683-696.
- SOBY, B. A.; SOMPSON, A. C. D. y IVES, D. P. (1993): *Integrating Public and Scientific Judgements into a Tool Kit for Managing Food-Related Risks, Stage I: Literature Review and Feasibility Study*. ERAU Research Report No. 16. Norwich: University of East Anglia. ISBN 1 873933 35 5.
- SOBY, B. A.; SIMPSON, A. C. D. y IVES, D. P. (1994): "Managing Food-Related Risks: Integrating Public and Scientific Judgements", *Food Control*. Vol. 5, No. 1, pp. 9-19.
- WIDLINSKI, P. (1990): "Communities Against Toxics - New Beginnings", *Journal of Communities Against Toxics*. Vol. 1, No. 1, pp. 18-19.
- WILLIAMS, M. (1993): *Movement on the Move*. Paper presented to Ten Years of Triumph. CCHW Convention. Arlington VA. 14-16 May.
- WYNNE, B. (1987): *Risk Management and Hazardous Waste: Implementation and the Dialectics of Credibility*. London. Springer-Verlag.
- WYNNE, B. (1992a): "Risk and Social Learning: Reification to Engagement". In Krinsky, S. y Golding, D. (eds.), *Social Theories of Risk*. pp. 275-297. Westport, Ct. Praeger.
- ZIMMERMAN, R. (1993): "Social Equity and Environmental Risk", *Risk Analysis*, Vol. 13, No. 6, pp. 649-666.